Deutscher Bundestag **Drucksache 16/395**
16. Wahlperiode 18. 01. 2006

Antrag

der Abgeordneten Gisela Piltz, Dr. Max Stadler, Patrick Döring, Hans-Michael Goldmann, Patrick Meinhardt, Frank Schäffler, Christoph Waitz, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Markus Löning, Burkhardt Müller-Sönksen, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Dr. Konrad Schily, Marina Schuster, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Gegen Geheimniskrämerei – Entscheidungen kommunaler Gesellschaften transparent gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Viele Kommunen haben in den letzten Jahren Teile ihrer Verwaltung in eine privatrechtliche Organisationsform überführt. Dies betrifft beispielsweise kommunale Energieversorger, aber auch andere Bereiche, die früher als klassische Verwaltungsbehörden geführt wurden, wie z. B. die Wirtschaftsförderung oder das Wohnungswesen. Meistens handelt es sich um reine Organisationsänderungen, wobei die Kommunen meist Alleingesellschafter sind. Wenn auch aus ordnungspolitischer Sicht echte Privatisierungen vorzugswürdig sind, so liegen doch auch die Vorteile der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder der Aktiengesellschaft aus kommunalpolitischer Sicht auf der Hand: flexiblere Strukturen, schnellere Entscheidungswege, steuerliche Vorteile, eine günstigere Kostensituation.

Anders als private sind kommunale Unternehmen nicht auf Gewinnmaximierung und Profit ausgerichtet, sondern verfolgen öffentliche Zwecke. Sie geben zwar rechtlich ihr eigenes, aber faktisch das Geld der Bürger aus. Kommunale Gesellschaften unterliegen trotzdem aufgrund ihrer Überführung in eine Kapitalgesellschaft dem Privatrecht. Für sie gelten die gesellschaftsrechtlichen Vorschriften. Dies führt dazu, dass der ganz überwiegende Teil der Entscheidungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen wird. Hierdurch wird das Öffentlichkeitsprinzip, das nach dem Gemeinderecht der Länder für kommunale Beschlussorgane gilt, weitgehend außer Kraft gesetzt. Es kollidiert die gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflicht von Aufsichtsratsmitgliedern mit

dem kommunalrechtlichen Informations- und Transparenzgebot, das seine Wurzeln im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip hat. In der juristischen Literatur wurde diese Problematik bisher kaum erörtert. Auch in der Rechtsprechung gibt es noch keine abschließende Klärung. Allerdings hat das Verwaltungsgericht Regensburg in einer nicht rechtskräftigen Entscheidung vom 2. Februar 2005 (Az.: 3 K 04.01408) den Grundsatz der Öffentlichkeit für vorrangig und ein Bürgerbegehren mit dem Ziel, die Geheimhaltungspflicht von Aufsichtsratsmitgliedern zu beschränken, für zulässig erklärt. In der Urteilsbegründung hat das Gericht aber auch deutlich gemacht, dass ein Tätigwerden des Gesetzgebers wünschenswert wäre. Wörtlich hat es ausgeführt: „Rechtspolitisch und in größerem Rahmen gesehen ist es eine Entscheidung des Gesetzgebers, ob das geltende Gesellschafts- und Kommunalrecht den Anforderungen der „öffentlichen“ Gesellschaften entspricht.“ Auch hat es die Berufung mit der Begründung, die Entscheidung liege aus Gründen der Rechtssicherheit, der Einheit der Rechtsordnung und der Fortbildung des Rechts im allgemeinen Interesse, zugelassen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht auch deshalb, weil nur das GmbH-Gesetz, nicht aber das Aktiengesetz unter bestimmten Voraussetzungen Beschränkungen der Verschwiegenheitspflicht zulässt. Ausgehend von dem vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung (BVerfGE 40, 296, 327) aufgestellten Grundsatz, dass parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen des Volkes basiere und Vertrauen ohne Transparenz nicht möglich sei, ist eine Lockerung der Verschwiegenheitspflicht zu ermöglichen. Die Verschwiegenheitspflicht eines Aufsichtsratsmitglieds ist Ausdruck seiner allgemeinen Treuepflicht der Gesellschaft gegenüber.

In der repräsentativen Demokratie bedürfen mündige Bürger Informationen, um sachkundig ihre Wahlentscheidung treffen zu können. Hinzu kommt, dass viele kommunale Entscheidungen den Bürger unmittelbar berühren, z. B. bei den Energiepreisen, im öffentlichen Personennahverkehr oder bei der Stadtentwicklung. Auch wenn bereits heute viele Kommunen mit der Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder mit Augenmaß umgehen und den Bürger über das gesetzlich gebotene Minimum hinaus informieren, ist es gleichwohl ein Gebot der Rechtssicherheit, klare und transparente Regelungen zu schaffen. Klare und transparente Regelungen sind auch aus Gründen der Fürsorgepflicht gegenüber kommunalen Mandatsträgern in Aufsichtsräten geboten. Die Regelungen zu den Berichtspflichten des kommunalen Aufsichtsratsmitglieds in den §§ 394 f. des Aktiengesetzes (AktG) lassen keine maßgebliche Aufweichung der Verschwiegenheitsverpflichtung erkennen. Vielmehr können diese Regelungen eher als Bestätigung denn als Lockerung der Verschwiegenheitspflichten angesehen werden. Auch wenn kein striktes Geheimhaltungsbedürfnis im engeren Sinne besteht, bewegen sich die kommunalen Aufsichtsratsmitglieder gegenwärtig in einer rechtlichen Grauzone, wenn sie gegenüber Dritten über Vorgänge der Gesellschaft berichten. Das Aufsichtsratsmitglied kann sich durch die unbefugte Weitergabe von betrieblichen Geheimnissen zudem gemäß den §§ 404 AktG, § 85 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) strafbar machen. Darüber hinaus wird eine Stärkung des Transparenzprinzips die Korruptions- und Bestechungsanfälligkeit kommunaler Entscheidungen verringern.

Die Grenze der Lockerung der Verschwiegenheitspflicht von Aufsichtsratsmitgliedern kommunaler Gesellschaften verläuft dort, wo berechtigte Ansprüche von Privatpersonen, das Allgemeinwohl oder zwingende Unternehmensinteressen eine strikte Geheimhaltung erfordern, z. B. bei Personalfragen oder bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Auf diese Weise lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen bundesrechtlichem Gesellschaftsrecht und landesrechtlichem Kommunalrecht lösen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zu prüfen, welche Änderungen des GmbHG sowie des AktG vorzunehmen sind, um die Transparenz von Entscheidungen kommunaler Unternehmen deutlich zu erhöhen. Die Neuregelung soll ausschließlich für kommunale Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Aktiengesellschaften gelten, bei denen eine Kommune Alleingesellschafterin bzw. einzige Aktionärin ist, und folgende Punkte beachten und beinhalten:

1. Die Verschwiegenheitspflicht für Mitglieder der Aufsichtsräte kommunaler Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Aktiengesellschaften ist – auch zum Schutz der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder – deutlich einzugrenzen.
2. Der Grundsatz der Öffentlichkeit im Kommunalrecht muss im Rahmen der gesetzgeberischen Abwägung mit der gesellschaftsrechtlichen Verschwiegenheitspflicht ein deutlich höheres Gewicht als bisher erhalten.
3. Es ist sicherzustellen, dass nur die zwingend zu schützenden Interessen der kommunalen Unternehmen – wie der Kernbereich gesellschaftlicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – auch weiterhin der Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsräte unterfallen.
4. In die gesetzgeberische Abwägung weiterhin mit einzubeziehen sind die Wahrung der Funktions- und Kontrollfähigkeit des Aufsichtsrats, die berechtigten Ansprüche von Privatpersonen sowie das Allgemeinwohl.
5. Die (bisher juristisch umstrittene) Frage, inwieweit die Verschwiegenheitspflicht bei einem fakultativen Aufsichtsrat einer kommunalen GmbH durch Gesellschaftsvertrag unter Wahrung der gesellschaftsrechtlichen Grundstrukturen eingegrenzt werden kann, ist gesetzlich zu regeln.
6. Die aktienrechtlichen Regelungen sind an die Einschränkungsmöglichkeit der Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder in § 52 Abs. 1 GmbHG durch Stärkung der Satzungsautonomie der kommunalen Aktiengesellschaften anzupassen.

Berlin, den 18. Januar 2006

Gisela Piltz
Dr. Max Stadler
Patrick Döring
Hans-Michael Goldmann
Patrick Meinhardt
Frank Schäffler
Christoph Waitz
Dr. Volker Wissing
Hartfrid Wolff (Rems-Murr)
Martin Zeil
Jens Ackermann
Dr. Karl Addicks
Christian Ahrendt
Daniel Bahr (Münster)
Uwe Barth
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Ernst Burgbacher
Mechthild Dyckmans
Jörg van Essen
Otto Fricke
Horst Friedrich (Bayreuth)
Dr. Edmund Peter Geisen
Miriam Gruß
Dr. Christel Happach-Kasan
Heinz-Peter Haustein
Elke Hoff
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Michael Kauch
Dr. Heinrich L. Kolb
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Heinz Lanfermann
Sibylle Laurischk
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Markus Löning
Burkhardt Müller-Sönksen
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Jörg Rohde
Dr. Konrad Schily
Marina Schuster
Dr. Rainer Stinner
Carl-Ludwig Thiele
Florian Toncar
Dr. Claudia Winterstein,
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333